

Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana

*Atti del XXVI Convegno annuale
Torino, 27-29 ottobre 2011*



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2014

INDICE

MARIO DOGLIANI	
Apertura dei lavori	p. IX
SERGIO BARTOLE	
Considerazioni introduttive	» XI
CLAUDIO ROSSANO	
Costituzionalismo e Costituzione: concetti conciliabili o inconciliabili?	» XV

RELAZIONI

MASSIMO LUCIANI	
Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana	» 3
UMBERTO ALLEGRETTI	
Gli apparati organizzativi e la democrazia	» 103
ANTONIO D'ATENA	
Unità nazionale tra integrazione sovranazionale e autonomie regionali	» 307

INTERVENTI NEI GRUPPI DI LAVORO

MICHELE BELLETTI	
Le Regioni tra inattuazione del disegno costituzionale, tentativi di riforma e momenti di ricentralizzazione	» 335
SALVATORE BONFIGLIO	
La forma di governo nello Stato liberale: un parlamentarismo debole senza partiti organizzati	» 347
MARIA AGOSTINA CABIDDU	
Un'idea anticrisi: la «costituzione economica»	» 365

PIETRO CIARLO Un'idea sbagliata: la fine dello Stato	p. 377
GIAN LUCA CONTI L'unione del coraggio con l'ardimento; il progredire mutante dell'espressione governance	» 383
LUIGI D'ANDREA Intervento	» 409
JOERG LUTHER Per una storiografia costituzionale conforme alla costituzione	» 415
ELISABETTA PALICI DI SUNI Amministrazione e governo nell'incertezza del sistema istituzionale italiano	» 419

RELAZIONI DI SINTESI DEI GRUPPI DI LAVORO

PIETRO CIARLO Relazione di sintesi del gruppo di lavoro: Costituzione, Stato, Economia	» 425
FABRIZIO CASSELLA Relazione di sintesi del gruppo di lavoro: Gli apparati organizzativi e la democrazia	» 433
STEFANO GRASSI Relazione di sintesi del gruppo di lavoro: Unità nazionale fra integrazione sovranazionale e autonomie	» 445

RELAZIONE CONCLUSIVA

GUSTAVO ZAGREBELSKY I costituzionalisti	» 471
--	-------

GIAN LUCA CONTI

L'UNIONE DEL CORAGGIO CON L'ARDIMENTO:
IL PROGREDIRE MUTANTE
DELL'ESPRESSIONE GOVERNANCE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le ambiguità di una *femme fatale*. – 3. La *femme fatale* entra in crisi. – 4. Il consolidamento della crisi nel *Six pack*. – 5. Ad-dentro la crisi: il *Fiscal compact*. – 6. E la legge cost. 1/2012?

1. *Premessa*

Il tema posto a questo gruppo è l'Unità nazionale fra integrazione sovranazionale e autonomie, ovvero le tensioni dinamiche che il modello eurounitario di integrazione sovranazionale ed il movimento infrastatale di valorizzazione ed espansione delle autonomie determinano a carico dell'idea di unità nazionale.

Questo tema può essere guardato dal punto di vista dell'espressione *governance* che negli ultimi anni è stata molto utilizzata, sia a livello unionale che a livello di autonomie infrastatali per indicare un modello di forma di Stato capace di superare la crisi che geneticamente affligge la democrazia fondata sulla rappresentanza.

Questa espressione ha cambiato profondamente di significato negli ultimi quindici anni.

Dapprima, è stata evocata come modello di raccordo fra società e apparati nei quali si forma la volontà direttiva dello Stato in grado di superare la crisi della rappresentanza¹ attraverso nuovi strumenti di partecipazione, caratterizzati, come si vedrà, dall'evanescenza.

Oggi, echeggia come espressione di sintesi degli istituti creati dalle norme unionali dettate dalla crisi dei debiti sovrani e dal ten-

¹ Su cui già A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 1989.

tativo di superarla attraverso una maggiore sorveglianza macroeconomica e di bilancio, di talché il progredire mutante dei significati dell'espressione *governance* ha segnato il profondo cambiamento di significato che il concetto di democrazia ha assunto nel dialogo fra l'unità nazionale e le tensioni derivanti dall'integrazione e dalla valorizzazione delle autonomie.

Vi è davvero una distanza incolmabile fra l'idea di *governance* che si annidava nel libro bianco predisposto dalla Commissione e la riforma della *governance* dell'economia che le norme unionali approvate nella fretta della crisi del debito sovrano hanno esposto.

La prima cercava una risposta alla crisi della rappresentanza fondata sulla partecipazione delle autonomie – individuali e collettive – alla formazione della volontà direttiva dello Stato, elaborando strumenti in grado di andare oltre alla effimera estemporaneità del momento elettorale.

La seconda tenta di rispondere alle problematiche macroeconomiche e di bilancio generate dalla crisi della rappresentanza attraverso un approccio concentrato sulla allocazione delle scelte fiscali² ai governi centrali.

L'impostazione sta emergendo con chiarezza con la riforma costituzionale di cui alla legge cost. 1/2012, che pone una significativa messe di interrogativi e questioni che non riguardano soltanto l'apparente tecnicismo di alcune disposizioni di rango affrettatamente costituzionale dedicate alla materia della contabilità di Stato e della finanza pubblica ma, molto più in generale, lo stesso concetto di democrazia per come si sta evolvendo sia per effetto della crisi del debito sovrano sia a causa della risposta eurounitaria a questa crisi.

L'espressione *governance* perciò ha cambiato profondamente di significato e il progredire mutante del suo significato segna, forse più di altri fenomeni, il senso della crisi che sta affliggendo il nostro modello di unità nazionale altrimenti fondato su una pluralità di integrazioni.

Vi è una contraddizione forte fra il bisogno di unità che le autonomie costituzionali esprimono attraverso l'opportuna valorizzazione delle loro diversità³ e il bisogno di unità fiscale espresso dalla *governance* unionale delle politiche macroeconomiche e di bilancio.

² L'aggettivo *fiscale* è utilizzato in questo lavoro nel significato che ha nella disciplina eurounitaria, di relativo alle scelte pubbliche che riguardano l'economia.

³ Le autonomie costituzionali nascono nel sottosuolo del fascismo e a questo sot-

Il primo è un bisogno di unità fondato sull'autonomia, sul fondamento che solo i valori espressi dalle autonomie possano giustificare l'unità, mentre il secondo è una necessità di unità che parte dal fallimento fiscale delle autonomie e dall'inevitabile scorrere verso l'alto della sovranità imposto dai salvataggi dei debiti sovrani.

2. *Le ambiguità di una femme fatale*

È un dato di fatto che le istituzioni eurounitarie hanno interpretato la crisi del debito sovrano, o meglio: la crisi di alcuni debiti sovrani, in chiave istituzionale, considerando prioritario il rafforzamento della *governance* unionale dell'economia, attraverso un percorso che in pochi mesi ha portato dal Six Pack⁴, al Meccanismo Europeo di Stabilità⁵, al Fiscal Compact⁶ e, infine, al Two Pack⁷.

tosuolo sono intimamente collegate. L'idea costituzionale di autonomia è difficile da afferrare senza un riferimento a Giustizia e Libertà, che del concetto di autonomia regionale fece uno dei punti qualificanti il proprio manifesto. Per Emilio Lussu, l'autonomia politico-legislativa e amministrativa della regione coincide con la "unità morale, etnica, linguistica e sociale da qualificare Repubblica" (Tirreno, *Federalismo*, n. 6 del marzo 1933). Leone Ginzburg e Carlo Levi, in *Il concetto di autonomia nel programma di GL*, (in *Giustizia e Libertà* n. 4 del settembre 1932), osservano che vi sono «una accezione morale ed una giuridica [del concetto di autonomia]: la seconda apparendo quasi la forma storica della prima». Nel progetto di Costituzione italiana dettato da Silvio Trentin, l'Italia è una Repubblica federale, e rivendica, in questa sua qualità, la dignità ed il titolo di membro fondatore della Repubblica europea (primo articolo del suo progetto di Costituzione, in <http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/documenti.shtml>). L'idea costituzionale di autonomia è prima morale che giuridica e l'unità nazionale è possibile perché più autonomie decidono di valorizzare se stesse costituendosi in un ordine unitario.

⁴ Il Six Pack è l'insieme dei cinque regolamenti e della direttiva che hanno cercato di risolvere la crisi del debito sovrano nell'ottobre-novembre 2011. Tutti questi provvedimenti sono pubblicati sulla GUCE del 23 novembre 2011. Il Six Pack ha come nucleo fondante la volontà di una maggiore sorveglianza unionale sulle politiche degli Stati membri della zona euro.

⁵ La modifica apportata all'art. 136, Tfuè ha consentito agli Stati membri della zona euro di sottoscrivere una prima versione del trattato istitutivo dello European Stability Mechanism l'11 luglio 2011, successivamente modificata il 2 febbraio 2012 e il 28-29 giugno 2012. Il MES (o ESM) ha come nucleo fondante la capacità dell'Unione di intervenire nella crisi dei debiti sovrani in cambio della disponibilità dei paesi oggetto di salvataggio di accettare programmi di riforme e comunque interferenze nella gestione delle politiche fiscali nazionali.

⁶ Il Fiscal compact rende vincolanti sul piano del diritto internazionale pattizio una serie di regole d'oro di natura sostanzialmente numerica.

⁷ Si può osservare che mentre il cammino di tutti i provvedimenti che si sono richiamati è stato estremamente rapido, il Two Pack pare avere subito numerose battute

Si tratta di un percorso a carattere ascendente, che tende a concentrare nel livello unionale le scelte fiscali che dovranno imporsi agli Stati membri, in virtù di una lettura molto forte del principio di sussidiarietà.

Il punto di aggressione da cui si è mosso Van Rompuy⁸ nella profonda opera di riforma dello stesso significato delle politiche unionali è che la crisi dei debiti sovrani sui mercati internazionali trovi una risposta attraverso una *governance* più forte a livello eurounitario dell'economia⁹, una *governance* talmente forte da imporsi alle politiche nazionali condizionandone il divenire.

Questo modello, che sarà meglio accennato nel prosieguo, è chiamato riforma della *governance* europea dell'economia.

Questa parola, perciò, costituisce un buon punto di osservazione per i fenomeni che si cercheranno di indagare in queste pagine.

È una parola dai forti margini di ambiguità¹⁰: genericamente individua delle forme di collaborazione di tipo orizzontale, me-

di arresto. Esso introduce regole di sorveglianza più severe per gli Stati membri che non sono in grado di rispettare i limiti di cui al patto di stabilità e crescita e una sorta di *Chapter 11* per gli Stati che si trovano in una situazione di insolvenza.

⁸ Herman Van Rompuy è il politico belga che ha guidato la task force incaricata di redigere il Six Pack. È significativo che Van Rompuy sia, dal 2009, il presidente del Consiglio Europeo e, dal 2011, il presidente del Vertice Euro, c.d. mr. Euro: le due cariche mostrano come il futuro dell'Europa come istituzione e dell'euro come moneta non possono essere separati. Appare questa la ragione per cui il presidente del Consiglio Europeo ha guidato i lavori di elaborazione del Six Pack, ovvero delle norme che dovrebbero salvaguardare il futuro della moneta unica e che contengono i principi di un nuovo modello di *governance* dell'Unione e degli Stati membri.

⁹ Lo spirito della riforma della *governance* eurounitaria dell'economia si trova ben illustrato in *La riforma della governance economica nell'area dell'euro: elementi essenziali*, in *Bollettino BCE*, marzo 2011.

¹⁰ Vedi, P. BILANCIA, *Governance*, in *Dizionario dei diritti umani*, Torino, 2007; B. KOHLER-KOCH *The Evolution and Transformation of European Governance*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (cur.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, 2007, 15; A. WINDHOFF-HÉRTIER, *Policy-Analyse: Eine Einführung*. Francoforte, 1987; P. KENIS, V. SCHNEIDER, *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*, in B. MARIN, R. MAYNTZ (cur.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Francoforte, 1991, 25-59; M. JACHTENFUCHS, B. KOHLER-KOCH, *Governance and Institutional Development*, in A. WIENER, T. DIEZ (cur.) *European Integration Theory*, Oxford, 2004, 99. Uno sguardo sintetico e di insieme ai diversi concetti di *governance* è accessibile all'indirizzo: http://www.eu-new-gov.org/public/Glossary_g.asp.

dianche le quali attori politici e non politici trovano il consenso necessario a legittimare una scelta. Ma può anche indicare un processo politico nel quale la sfera politica si pone degli obiettivi per intervenire sulla sfera sociale e interagisce con la sfera sociale per raggiungere questi obiettivi. Ovvero un modello nel quale strutture a carattere gerarchico, tipicamente lo Stato, e strutture a carattere non gerarchico, tipicamente il mercato e ogni forma di *network* sociale, collaborano fra di loro, producendo le norme necessarie per la produzione di beni e servizi di pubblica utilità. Può anche essere utilizzata per indicare nel modo più generico possibile ogni forma di produzione di comandi vincolanti, in grado di dare forma al comportamento degli attori sociali, in cui ad un modello gerarchico (lo Stato) si oppone un modello basato sul consenso spontaneo (il mercato) e fra i due modelli si collocano numerose figure intermedie, come le associazioni, le comunità ed i *network*. Ed in questa logica è stata utilizzata per individuare qualsiasi forma di trasformazione dei bisogni sociali in volontà direttiva dello Stato¹¹. Viene spesso sottolineato il fatto che il tipo di sintesi politica sotteso a questo concetto è fondato sulla mediazione: un'attività in cui la società è oggetto di direzione politica perché la direzione politica è in grado di comprendere i bisogni della società e di farsene carico attraverso strumenti di contatto diretto con questi bisogni, forme di democrazia diretta, ascolto ed informazione. Soprattutto il concetto di *governance* è stato sviluppato per spiegare la possibilità di modelli democratici non fondati sulla rappresentanza e particolarmente il metodo comunitario dove il concetto di democrazia è costretto a prescindere sia dall'esistenza di un governo che da quello di rappresentanza, sicché *governance* diventa l'apparato concettuale con cui viene, ambigualmente, legittimata una volontà direttiva non fondata sulla rappresentanza.

In sintesi, è una parola di cui si è fatto un grande uso negli ultimi quindici anni per descrivere un approccio all'attività di sintesi politica (il processo di formazione della volontà direttiva dello

¹¹ B. KOHLER-KOCH, *The Evolution and Transformation of European Governance*, cit.: «In essence, 'governance' is about the ways and means in which the divergent preferences of citizens are translated into effective policy choices, about how the plurality of societal interests are transformed into unitary action and the compliance of social actors is achieved».

Stato), capace di trascinare l'attuale crisi della rappresentanza oltre la post democrazia.

Questa espressione è stata utilizzata per giustificare scelte che non potevano essere fondate sulla base della rappresentanza (al livello sovrastatale e soprattutto comunitario), ovvero scelte nelle quali la rappresentanza come giustificazione rischiava di essere insufficiente (nel livello infrastatale¹²).

Molto meno è stata utilizzata a livello statale, dove la crisi del sistema dei partiti non è ancora riuscita a trovare dei canali di formazione (e legittimazione) del consenso esplicitamente alternativi al metodo elettorale, che, indipendentemente dai modelli utilizzati per ottenere la trasformazione dei voti in seggi, non può certo essere considerato una forma innovativa di *governance*.

Ma, in fondo, già il modello costituzionale che fonda la democraticità della Repubblica sulle autonomie secondo lo spirito dell'art. 5, Cost. rappresenta il tentativo consapevole di oltrepassare il dogma kelseniano per cui le autonomie infrastatali costituiscono un indebolimento della democrazia, poiché lambiscono attenuando l'efficacia della volontà espressa dalla legge¹³.

I modelli di azione politica raccolti nella definizione di *governance* oltrepassano esplicitamente i confini tradizionali della dogmatica fondata sulla sovranità e della democrazia come strumento razionale di esercizio della sovranità grazie alla rappresentanza. Si fondano sulla inadeguatezza della rappresentanza come strumento di legittimazione politica della volontà direttiva dello Stato.

La democrazia in senso classico pensa a competenze limitate dal principio di legalità mentre l'idea di *governance* va oltre; cambia il significato del principio di sussidiarietà che da statico, perché matrice di scelte che hanno bisogno del legislatore per condensarsi, diventa dinamicamente fluido. Le politiche settoriali diventano og-

¹² Il livello infrastatale, in Italia, vede la rappresentanza come metodo assembleare e quindi in grado di giustificare le proprie scelte con la partecipazione delle minoranze al processo di formazione della volontà direttiva dello Stato recessivo rispetto ad una legittimazione plebiscitaria di una sorta di imperatore eletto dal popolo (oltre al Tocqueville di *La democrazia in America*, si rinvia a Hans Kelsen, vedi nota successiva) e quindi ha bisogno di ulteriori strumenti di legittimazione, che vengono ottenuti attraverso il richiamo alle ambigue frontiere della *governance*.

¹³ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, trad. it. Bologna, 1984, part. 113.

getto di integrazione reciproca, perché si pensa ai diritti fondamentali come a dei valori che guidano l'azione politica e la stessa costruzione delle competenze.

Si lascia cadere la rappresentanza come giustificazione della democrazia e si sposta verso l'evanescenza (gli *stakeholder*, ovvero una categoria di cui si può dubitare fondatamente che qualcuno sappia che cosa rappresenti) per costruire la legittimazione delle decisioni dal punto di vista della loro efficacia e l'efficacia a partire dalla persuasione

Viene inventata la *multilevel governance* come strumento di legittimazione di un potere arcanamente innovativo, ma anche di superamento dell'entità statale, che viene aggirata dal dialogo eurounitario-regionale.

Si ha una sorta di unione del coraggio con l'ardimento ed il concetto di *governance* pare aprire a nuovi fronti nella costruzione di una democrazia in cui le scelte sono condivise ad un livello più profondo di quello tradizionale della rappresentanza e dei partiti politici.

Questo concetto di *governance* è quello che appariva dominante negli anni della riforma del Titolo V della Costituzione e del trattato che pareva aprire le porte ad una costituzionalizzazione dell'Unione europea¹⁴.

È un modello che emerge con chiarezza nel libro bianco sulla *governance* elaborato dal Comitato delle regioni: «*The legitimacy, efficiency and visibility of the way the Community operates depend on contributions from all the various players. They are guaranteed if local and regional authorities are genuine "partners" rather than mere "intermediaries". Partnership goes beyond participation and consultation, promoting a more dynamic approach and greater responsibility for the various players*»¹⁵.

¹⁴ Il modello di *governance* cui si fa riferimento nel testo è ben racchiuso nel libro bianco sulla *governance* europea del 2001: Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «Governance europea - Un libro bianco» [COM(2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001]. Dove si affermano cinque metodi per legittimare in senso democratico le istituzioni comunitarie: l'apertura, la partecipazione, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza, ovvero cinque metodi che hanno ben poco a che fare con la democrazia fondata sulla rappresentanza e che ben potrebbero appartenere ad un totalitarismo mite, preoccupato di assicurarsi il consenso necessario alla propria sopravvivenza.

¹⁵ Comitato delle regioni, 17-18 giugno 2009, *The committee of the regions' white paper on multilevel governance*, part. 5, dove si legge: «*Governance is one of the*

L'idea di *partnership* è un modo di superare la democrazia fondata sulla rappresentanza, un'idea che va oltre la partecipazione, promuovendo un approccio più dinamico e responsabile.

In questi anni, il concetto di *governance* appariva come una *femme fatale* nelle stanze della democrazia, dove la rappresentanza si faceva sempre più imbarazzata ed impresentabile.

3. *La femme fatale entra in crisi*

Gli anni della crisi hanno interrogato severamente questo modello, che è entrato in crisi con riferimento alla sua capacità di governare l'economia, ovvero di garantire l'esatta attuazione del patto di stabilità.

Sono gli interrogativi di Hallerberg e von Hagen¹⁶, significativamente sviluppati da Hallerberg e Strauch¹⁷, nell'ambito di uno studio ospitato dalla Banca centrale europea.

Governance per le politiche di bilancio diventa sinonimo di *contract approach*, ovvero di un incubo, contrapposto al miraggio

main keys to the success of the process of European integration. Europe will be strong, its institutions legitimate, its policies effective, and its citizens feeling involved and engaged if its mode of governance guarantees cooperation between the different tiers of government, in order to implement the Community agenda and meet the global challenges» (part. 1).

¹⁶ M. HALLERBERG, J. VON HAGEN, *Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union*, in J. POTERBA, J. VON HAGEN (cur.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, 1999, 209-232.

¹⁷ M. HALLERBERG, R. STRAUCH, J. VON HAGEN, *The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*, in ECB (European Central Bank) Working Paper, n. 419 (2004): «*Empirical pattern confirm our prediction that more stringent fiscal rules exist under large coalition governments, while the centralisation of budgetary procedures is the main form of fiscal governance elsewhere. In addition, the centralisation of procedures does not restrain public debt in countries more prone to a rules-based approach, whereas more stringent fiscal rules seem to support fiscal discipline in almost all EU countries*». Vedi anche: W.R. CLARK, M. HALLERBERG, *Strategic interaction between monetary and fiscal actors under full capital mobility*, in *American Political Science Review* 94, 2000, 323-346; L. CODOGNO, C. BAVERO, A. MISSALE, *Yield spreads on EMU*, in *Economic Policy* 37, 2003, 503-532; J. DE HAAN, JAKOB, J.E. STURM, *Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community*, in *Public Choice* 80, 1994, 157-72; J. de Haan, W. Moessen, B. Volkerink, *Budgetary procedures - aspects and changes: New evidence for some European countries*, in J. POTERBA, J. VON HAGEN (cur.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, 1999, 265-299.

efficace del *delegation approach*, capace di infinite maggiori coerenze per il controllo della spesa pubblica: la spesa pubblica tende a diventare insostenibile nel momento in cui la decisione è veicolata da un procedimento al quale possono partecipare una pluralità di soggetti, ciascuno dei quali è effettivamente in grado di influenzare il risultato finale, come è nella legge di bilancio per come la stessa si forma in ambito parlamentare. Diventa invece governabile nel momento in cui i diversi soggetti interessati possono presentare istanze che costituiscono l'input del processo di formazione del bilancio, ma questo è interamente delegato ad un polo decisionale insensibile alle pressioni dei diversi soggetti coinvolti dalle decisioni di spesa.

La *governance*, intesa nel senso del libro bianco sulla *governance*, postula un dialogo nella formulazione delle politiche di bilancio fra i diversi *policy maker*, ciascuno dei quali rappresenta una istanza che desidera fare aggio sulla differenza fra quanto viene ricevuto dalle politiche pubbliche e quanto si è contribuito alle politiche pubbliche. Ma questo dialogo costa troppo: la *governance*, come si è detto, è una *femme fatale* ...

Diventa preferibile un modello di governo saldamente agganziato ad uno sguardo di insieme ministeriale e governativo, in cui il ministro preposto alla politica di bilancio è *primus inter pares* nella predisposizione dello schema e il Governo è compatto nella difesa dello schema nei confronti del Parlamento.

Ma questo modello è molto lontano dall'idea di *governance* che si era intravista negli anni passati¹⁸: l'unione del coraggio con l'ardimento ha generato un mostro. Quella che era parsa una gran bella bambina si è assai imbruttita crescendo. Di qui, la nuova *governance* dell'economia, che è molto lontana dal *contract approach* ovvero da qualsiasi tentativo di legittimare le scelte pubbliche che non sia fondato sul puntuale rispetto di regole fiscali assai rigide. Di qui, il Six pack: dati macroeconomici che impegnano gli Stati membri ad intervenire con una procedura semiautomatica (*no horse trading*) e con penali assai efficaci in forma di *escrow*, per il caso in cui ritardino il proprio intervento.

¹⁸ E non appare un caso che il libro bianco sulla *governance* dopo il 2001 sia stato progressivamente dimenticato in una pagina internet di cui non sono frequenti neppure gli aggiornamenti.

È singolare osservare che la parola non è cambiata.

Si chiamava *governance* quella che si è definita unione fra il coraggio e l'ardimento ed in cui si è cercato di intravedere un nuovo modello di democrazia, più efficace e "democratico" di quello fondato sulla rappresentanza.

Si chiama, adesso, *governance* il modello di formazione della volontà direttiva dello Stato in cui le scelte pubbliche sono subordinate al rispetto di regole fiscali rigide e salvaguardate da meccanismi sanzionatori assai severi ed improntati alla massima automaticità possibile delle sanzioni.

Un modello di formazione della volontà direttiva dello Stato in cui le scelte pubbliche sono difficilmente democratiche perché oggetto di matrici che non si prestano alla comprensione da parte dei cittadini e quindi non possono essere oggetto di una discussione pubblica, ma, anche se potessero essere ben comprese e attentamente discusse, non potrebbero egualmente essere messe in discussione, perché il loro scopo è esattamente quello di imporsi ad ogni tentativo di resistenza nazionale.

Queste regole rappresentano, in fondo, l'*humus* perfetto per un'autocrazia tecnocratica del genere temuto da Bobbio¹⁹, perché hanno un contenuto talmente tecnico da poter essere interpretate e comprese solo da coloro che possiedono la preparazione necessaria a farlo e l'esclusività di queste competenze trasforma questi tecnici in una autocrazia.

Sotto questo aspetto, il percorso che conduce – in pochi mesi – alla fondazione della Costituzione materiale europea sulla procedura per i disavanzi eccessivi (Six pack, Euro *plus*, Fiscal compact, Two pack ...) impatta significativamente sui termini di una dialettica democratica fondata sulla rappresentanza.

In altre parole, l'interpretazione in chiave di *governance*, da parte delle istituzioni unionali, dell'attuale crisi del debito sovrano e della Eurozona potrebbe avere innovato anche la forma di governo stabilita in Costituzione, ponendo le domande che si sono in qualche misura formulate, ma anche aggiungendone un'altra: se si deve ipotizzare che questa macchina sia democratica, ci si deve chiedere chi abbia (e quando) delegato il potere di formulare gli in-

¹⁹ N. BOBBIO, *Democrazia e segreto*, Torino, 2011.

dirizzi vincolanti per la formazione della volontà direttiva dello Stato ad un corpo autocratico.

4. *Il consolidamento della crisi nel Six pack*

Il Six pack, ovvero *The new economic governance package*, è formato da sei provvedimenti, cinque regolamenti ed una direttiva²⁰.

Questi provvedimenti hanno un fondamento comune nel principio di sussidiarietà²¹.

È una base giuridica molto malleabile che ha bisogno di essere indagata.

Sussidiarietà è una parola chiave perché giustifica lo spostamento verso l'Unione di una competenza normativa basata sulla considerazione di un determinato interesse come un valore che costituisce il punto di intersezione di diversi sistemi interconnessi, talmente interconnessi che quel determinato valore ha bisogno di essere soddisfatto con un'azione normativa unitaria, e perciò collocata a livello dell'Unione. Con la sussidiarietà, un determinato

²⁰ Si tratta dei seguenti provvedimenti: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

²¹ Così, il 27° considerando del regolamento 1173/2011 (ma l'affermazione si trova sostanzialmente negli stessi termini in tutti i provvedimenti normativi richiamati dalla nota che precede): «Poiché l'obiettivo del presente regolamento, vale a dire la creazione di un meccanismo sanzionatorio uniforme non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri, l'Unione può adottare misure in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE). Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».

interesse viene individuato come comune e quindi giustifica l'individuazione del contenuto assiologico dell'interesse a livello di Unione in modo da consentirne l'elaborazione normativa in termini uniformi per tutti i soggetti che condividono il punto di intersezione rappresentato da quel determinato interesse.

La sussidiarietà, in altre parole, trasforma un interesse in un valore normativo.

In questo caso, l'interesse che giustifica lo sviluppo normativo rappresentato dal Six Pack è la vigilanza sanzionatoria circa l'attuazione del patto di stabilità e crescita e quindi la costruzione del patto di stabilità e crescita come un valore fondante l'appartenenza all'Unione.

Siamo lontani dall'Europa della solidarietà espressa nei libri bianchi sulla *governance*. Ciò che conta non è una *partnership* che va oltre i limiti della rappresentanza e della partecipazione. Conta il rispetto del patto di stabilità e crescita e dei vincoli che ne derivano.

Il secondo aspetto che si deve sottolineare è che la sorveglianza ha bisogno di sanzioni. Non è un caso che la gazzetta ufficiale nella quale il Six Pack è stato pubblicato inizi con i due regolamenti (1173/2011 e 1174/2011) che riguardano le sanzioni per la violazione rispettivamente della parte preventiva e della parte correttiva del patto di stabilità e crescita.

La chiave sanzionatoria è di derivazione aristotelica: le norme hanno bisogno di una sanzione per evitare che i potenziali trasgressori del loro contenuto non subiscano le conseguenze del loro comportamento²². Sta nella consapevolezza che il patto di stabilità e crescita non può esistere se non è adeguatamente salvaguardato da un apparato sanzionatorio imponente²³.

²² Per una ricostruzione del significato del potere sanzionatorio, vedi, da ultimo, W. TROISE MANGONI, *Il potere sanzionatorio della Consob*, Milano, 2012, part. 1 e ss.

²³ Così il 18° considerando di 1173/2011: «Con riguardo alla parte preventiva del PSC, è opportuno che l'adeguamento e l'aderenza all'obiettivo di bilancio a medio termine siano garantiti dall'obbligo imposto agli Stati membri la cui moneta è l'euro, e che stiano compiendo progressi insufficienti verso il risanamento di bilancio, di costituire temporaneamente un deposito fruttifero. Tale dovrebbe essere il caso in cui uno Stato membro, incluso uno Stato membro che presenta un disavanzo inferiore al 3% del prodotto interno lordo (PIL), si discosti in maniera significativa dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo e non corregga la deviazione».

Questo apparato sanzionatorio si fonda su un deposito, a seconda dei casi fruttifero o infruttifero, pari allo 0,2% del prodotto interno lordo²⁴, che viene convertito in sanzione ove siano violate le previsioni del patto di stabilità e crescita²⁵. Il patto di stabilità e crescita viene ad essere garantito con un deposito pari, nel caso italiano, a non meno di sette miliardi di euro.

La tecnica del deposito è un presidio importante per un'obbligazione. Difatti, il potenziale debitore nel momento in cui è costretto a garantire il proprio adempimento con un deposito nelle mani del suo creditore sa che al suo inadempimento corrisponderà in termini pressoché automatici l'incameramento della penale e che ogni sua ragione è rinviata ad un momento successivo all'applicazione della sanzione.

Una tecnica molto tipica dei rapporti fra privati e delle migliori prassi professionali, se così si può dire. Ma, forse, non altrettanto tipica quando è in gioco il rapporto fra la sovranità statale e il patto di stabilità e crescita.

Si tratta di un modello tendenzialmente pervasivo anche a livello infrastatale²⁶: il rispetto da parte dello Stato dei vincoli derivanti dal patto di stabilità e crescita dipende anche dalla fedeltà fi-

²⁴ Per avere una idea dell'ammontare di questa sanzione, si può considerare il seguente esempio, nel quale il deposito è calcolato con riferimento al prodotto interno lordo italiano del primo trimestre 2012: Pil (I° quarter 2012) pari a € 351,686,000,000.00; 0,02% pari a € 7,033,720,000.00.

²⁵ Così il 22° considerando di 1173/2011: «È opportuno che l'ammontare dei depositi fruttiferi, dei depositi infruttiferi e delle ammende previsti dal presente regolamento sia stabilito in modo da garantire un'equa gradualità delle sanzioni nella parte preventiva e in quella correttiva del PSC, e in maniera tale da costituire un incentivo sufficiente per gli Stati membri la cui moneta è l'euro a conformarsi al quadro di riferimento delle politiche di bilancio dell'Unione. Le ammende imposte in virtù dell'articolo 126, paragrafo 11, TFUE come specificato dall'articolo 12 del regolamento (CE) n. 1467/97 sono costituite da una componente fissa, pari allo 0,2% del PIL e da una componente variabile. Pertanto, la gradualità e il pari trattamento degli Stati membri sono garantiti se il deposito fruttifero, quello infruttifero e l'ammenda previsti dal presente regolamento sono pari allo 0,2% del PIL, vale a dire pari all'ammontare della componente fissa dell'ammenda comminata a norma dell'articolo 126, paragrafo 11, TFUE».

²⁶ I giornali di questi giorni (luglio 2012) riportano la notizia che la Spagna avrebbe in animo l'introduzione di meccanismi analoghi a carico delle proprie regioni per fare fronte alle richieste di salvataggio che alcune di queste, la Catalogna, in particolare, stanno rivolgendo allo Stato centrale.

scaie delle autonomie e quindi se lo Stato è parte di strumenti giuridici vincolanti diretti a garantire l'adempimento delle obbligazioni rivenienti dal patto di stabilità e crescita, lo Stato non potrà chiedere garanzie inferiori alle autonomie che lo compongono.

Il terzo aspetto che merita di essere sottolineato è che il patto di stabilità e crescita consiste di un insieme di regole numeriche che hanno come scopo quello di costringere la volontà direttiva dello Stato, in materia fiscale, a rispettare una serie di vincoli e di parametri che si impongono automaticamente, in virtù della loro forza numerica²⁷.

La sostanza di una regola numerica in materia di bilancio è la riduzione della autonomia politica al rispetto della regola numerica e, di conseguenza, l'espansione della autonomia politica solo nei limiti in cui ciò è consentito dalla regola numerica.

Le regole numeriche riguardano delle previsioni: si impongono alle manovre di bilancio che per loro natura sono formulate sulla base di previsioni di carattere macroeconomico circa l'andamento degli scenari in materia di entrata e di spesa.

Questi scenari, ai sensi dell'art. 4, dir. 2012/85/UE, sono formulati dalla Commissione e gli Stati hanno pochissimi margini di manovra per discuterli: spetta alla Commissione un ruolo centrale per la definizione degli scenari macrofiscali più realistici e lo scenario macrofiscale più realistico è il dato centrale di input per la elaborazione della manovra di bilancio in virtù delle regole numeriche.

La scelta dello scenario macrofiscale diviene, quindi, la principale scelta (tecnico -) politica che residua una volta che siano adottate le regole numeriche come principale strumento di governo e dominio dell'economia.

²⁷ In questi termini, la Commissione europea: «According to the most widespread definition, fiscal policy rules set numerical targets for budgetary aggregates. More specifically, they pose a permanent constraint on fiscal policy, expressed in terms of a summary indicator of fiscal outcomes, such as the government budget balance, debt, expenditure, or revenue developments. While the first primary objective of fiscal rules is to enhance budgetary discipline, they can also foster policy coordination between different levels of government depending on their institutional coverage. Additionally, fiscal rules may further contribute to the reduction of uncertainty about future fiscal policy developments. However, fiscal rules can only yield these benefits if appropriate institutions for monitoring and enforcement mechanisms are in place, or if they are supported by strong political commitments». (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm).

La riserva di questa scelta alla Commissione riduce in termini significativi la sovranità statale, determinando l'emergere di una sorta di sovranità tecnica ascendente, in cui gli Stati nazionali sono costretti a manovre fiscali che si pongono a rime obbligate rispetto all'applicazione matematica delle regole numeriche agli scenari macrofiscali individuati come più probabili dalla Commissione.

Questo modello impatta anche sulle autonomie regionali, la cui capacità di eterodeterminarsi rispetto agli indirizzi unitari è costretta dalla applicazione delle *fiscal rules* agli scenari macrofiscali individuati a livello eurounitario, senza che residui sostanzialmente alcun margine di discrezionalità²⁸.

Il livello periferico delle autonomie ha un margine di contrattazione ridotto all'osso dall'applicazione delle regole numeriche imposte alla sovranità nazionale dal livello unionale e dall'elaborazione dello scenario macrofiscale egualmente imposto dal livello unionale.

Anche sotto questo aspetto, la *governance* è tutt'altro che uno sviluppo in chiave postdemocratica degli ideali di rappresentanza ed autonomia.

È la definizione tecnica del contenuto delle scelte politiche derivante da una evoluzione in chiave ascendente della sovranità.

Lo stesso accade con riferimento al dialogo economico ed al semestre europeo, che, sostanzialmente, concentrano le scelte fiscali nel materiale che i governi nazionali devono sottoporre alla Commissione prima dell'inizio dell'esame parlamentare della legge di bilancio. La struttura del processo di bilancio si divide oramai in due momenti separati e autonomi, il primo dei quali detta il contenuto del secondo. Dapprima, i governi nazionali presentano alla Commissione le linee guida delle proprie manovre e la Commissione si esprime su tali linee guida. Successivamente, presentano la manovra di bilanci ai parlamenti, che, perciò, ricevono un disegno di legge il cui contenuto è fortemente condizionato dal dialogo instaurato a livello unionale.

L'accento posto dal Six Pack sulla *ownership* delle politiche fiscali a livello nazionale non vale come riconoscimento di una titolarità effettiva delle politiche fiscali: "possedere" le politiche fiscali nella logica del Six Pack significa avere esatta contezza dei confini

²⁸ È la logica dei tagli lineari alla spesa pubblica imposti alle autonomie regionali e locali dal d.l. 52/2012 secondo le linee guida del c.d. Rapporto Giarda.

entro i quali la sovranità nazionale, per come si manifesta nel circuito Parlamento - Governo, si può ancora manifestare. *Ownership*, in realtà, è sinonimo di una sovranità a rime obbligate.

Qui è forte il collegamento con il principio di sussidiarietà: se il rispetto dei vincoli di bilancio non è più materia di sorveglianza esterna ma è divenuto "condivisione ascendente" delle politiche fiscali nazionali, ma anche delle regole di bilancio e perfino delle *best practices*, il passo verso una Unione politica è molto breve, o, forse più propriamente, è breve il passo verso un'Unione oltre la politica.

Il Semestre europeo determina una condivisione ascendente delle politiche fiscali, ma le politiche fiscali, per loro stessa natura, hanno bisogno di una legittimazione politica secondo il modello costituzionale.

Sembra perciò difficile completare il cammino ascendente delle politiche di bilancio senza assegnare al livello unionale una legittimazione politica in grado di giustificare in chiave assiologica la lettura forte del principio di sussidiarietà utilizzata per giustificare il Semestre europeo.

Sotto questo aspetto, sembra vicino il momento in cui l'Unione avrà un contenuto politico tale da giustificare i poteri fiscali che ha nei confronti degli Stati membri.

Tuttavia, il cammino ascendente delle politiche di bilancio non si giustifica sul piano della politica, ma sul piano della tecnica. Non ci sono scelte politiche nella scelta degli scenari macrofiscali o nella applicazione delle regole fiscali agli scenari così individuati. La sostanza assiologica che giustifica la lettura forte del principio di sussidiarietà è di carattere tecnico ed il modello di "democrazia" che il Six Pack ha tentato di introdurre è un modello che va oltre la politica, in cui la *ownership* degli Stati nazionali riguarda esclusivamente la corretta trasposizione a livello tecnico di scelte tecniche.

Questo modello di *ownership* si impone anche a livello di autonomie, le quali, esattamente come gli Stati nazionali, si trovano a dover meramente gestire delle regole fiscali che sono loro imposte.

Una sostanza ben diversa da quella unità morale che giustificava l'unità giuridica nel sottosuolo del fascismo che ha dato vita al sistema regionale durante l'esilio parigino di Giustizia e Libertà.

Governance, nel Six Pack, nel *new economic governance package*, non è più l'arte del governo, intesa come il tentativo di an-

dare oltre la crisi della rappresentanza per consolidare lo spirito della democrazia, ma è divenuto un modello di tutoraggio dell'Unione nei confronti degli Stati membri meno disciplinati o meno capaci di rispettare dei vincoli disegnati su economie più forti²⁹.

5. *Addentro la crisi: il Fiscal compact*

Il 2 marzo 2012, in occasione del Consiglio Europeo di Primavera, tenutosi a Bruxelles, è stato sottoscritto³⁰ il "Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (c.d. *Fiscal compact*).

Si può sostenere che il *Fiscal compact* abbia consolidato a livello pattizio il modello di *governance* imposto dal Six Pack³¹.

Il contenuto essenziale del *Fiscal compact* è l'introduzione delle c.d. *golden rules*, ovvero l'affermazione a livello pattizio³² delle regole numeriche di cui si è detto³³.

²⁹ Suona significativamente ironico che l'espressione *governance* in un vocabolario inglese sia tanto l'arte del governo che il governo delle persone inteso come la tutela degli incapaci.

³⁰ Lo hanno sottoscritto 25/27 dell'UE: tutti, ad eccezione di Gran Bretagna (Consiglio Europeo del 9 dicembre 2011) e Repubblica Ceca (Consiglio Europeo informale del 30 gennaio 2012).

³¹ Il trattato è stato elaborato da un apposito gruppo di lavoro presieduto da Georges Heinrich, che è Direttore del tesoro lussemburghese e presidente del Comitato economico e finanziario (*The group of senior finance ministry officials and central bank representatives that prepares meetings of the EU's finance ministers*). La matrice del trattato è tecnocratica. La bozza del trattato è stata negoziata in sede di Eurogruppo e di Ecofin il 23-24 gennaio 2012 ed è stata fatta propria dal Consiglio Europeo informale del 30 gennaio 2012, con modifiche non di poco momento soprattutto per effetto delle pressioni del Parlamento Europeo.

³² Il Parlamento europeo ha reagito molto negativamente alla approvazione del *Fiscal compact*, adottando il 18 gennaio 2012, una risoluzione fortemente critica, in cui ha chiesto: 1) Perché un trattato e non il metodo comunitario, seguito per il Six Pack?; 2) Maggiore valorizzazione del Parlamento Eu e dei parlamenti nazionali per realizzare una vera unione economica e fiscale (*ownership* in tutti gli aspetti del coordinamento e della *governance* in campo economico); 3) Necessità di integrare al più presto il *Fiscal Compact* nei trattati europei; 4) Una Unione improntata non solo alla stabilità ma anche alla crescita sostenibile (misure destinate a convergenza e competitività, *project bonds*, imposta sulle transazioni finanziari), unendo 5) la minaccia di avvalersi di tutti gli strumenti politici e giuridici disponibili per difendere il diritto dell'Unione da un trattato che appariva incompatibile con lo stesso.

³³ Le *golden rules* sono oggetto dell'art. 3, che stabilisce: a) La posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio

Nello stesso tempo, il *Fiscal compact* rafforza la capacità persuasiva delle *golden rules* perché la loro introduzione è una condizione sospensiva rispetto alla possibilità di accedere al sostegno del meccanismo europeo di stabilità: uno Stato membro può chiedere l'assistenza dell'ESM solo se ha introdotto a un livello preferibilmente costituzionale le *golden rules* nel proprio ordinamento.

È stato detto che il *Fiscal compact* avrebbe rappresentato il prezzo imposto dalla Germania per assicurare il proprio sostegno nella crisi del debito sovrano³⁴. Forse, il tema non è tanto la questione politica della giustificazione tedesca alle iniezioni di liquidità nella zona euro che si sono rese necessarie per fronteggiare la crisi del debito sovrano e della liquidità bancaria. Il problema riguarda piuttosto il valore delle regole fiscali in assenza di una loro copertura a livello interno. La Corte costituzionale tedesca, infatti, intervenendo sulla compatibilità costituzionale, delle misure a sostegno della crisi greca ha stabilito molto chiaramente che tali misure possono essere considerate legittime solo se è pienamente rispettata la sovranità parlamentare in materia di politiche di bilancio³⁵. Sembra questa la ragione a fondamento dell'inevitabile costituzionalizzazione delle regole numeriche di bilancio: il vincolo eurounitario, se-

o in avanzo; *b*) La regola di cui al punto *a*) si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Ciascuna delle parti contraenti assicura una rapida convergenza verso l'obiettivo di medio termine. La tempistica è proposta dalla Commissione; *c*) Le parti contraenti possano deviare dall'obiettivo solo in presenza di circostanze eccezionali come definite dal patto di stabilità e crescita rivisto; *d*) Nei casi di debito significativamente inferiore alla soglia del 60% e di bassi rischi di sostenibilità a lungo termine, il limite inferiore dell'obiettivo di medio termine può arrivare fino a un disavanzo strutturale annuo dell'1%; *e*) In caso di scostamento, dovrà operare un meccanismo di correzione automatico che dovrà includere l'obbligo della parte contraente interessata di adottare misure volte a correggere gli scostamenti in un periodo di tempo definito.

³⁴ S. MICOSSI, *An Agenda for the European Council. Feasible Steps to Bring the Eurozone Back from the Precipice*, in *CEPS Policy Brief No. 274*, Brussels, 2012.

³⁵ Bundesverfassungsgericht 7 settembre 2011: «*the decision on revenue and expenditure of the public sector [must] remain in the hand of the German Bundestag as a fundamental part of the ability of a constitutional state to democratically shape itself. As elected representatives of the people, the Members of Parliament must remain in control of fundamental budget policy decisions in a system of intergovernmental governance as well*».

condo quanto il Bundesverfassungsgericht ha avuto modo di argomentare, non può limitare la sovranità statale in materia fiscale, in assenza di un fondamento nazionale e di rango costituzionale³⁶.

Si ha, in questo modo, nel *Fiscal compact*, un mutamento dei fondamenti unionali e, forse, anche un progredire dell'integrazione costituzionale degli Stati membri: il Trattato, infatti, impone dei vincoli a carico degli Stati membri che impattano sulla stessa Costituzione degli Stati membri, che, accettando il Trattato, accettano che la propria Costituzione debba essere modificata secondo quanto previsto dal Trattato stesso (in questi termini, l'art. 3, secondo paragrafo³⁷).

Per l'art. 8, la Corte di Giustizia può sindacare il rispetto dell'art. 3, secondo paragrafo, nel quale è previsto (a) l'obbligo dell'inserimento della regola del bilancio in pareggio all'interno di disposizioni legislative (di rango preferibilmente costituzionale) interne di carattere vincolante e aventi carattere permanente, ma anche (b) l'introduzione di meccanismi di correzione automatica in grado di funzionare adeguatamente³⁸.

³⁶ La Germania ha imposto al resto dell'Eurozona una limitazione di sovranità che essa stessa non potrebbe accettare secondo la propria giurisprudenza costituzionale. I limiti di cui al *Fiscal compact*, infatti, appartengono all'ordinamento giuridico tedesco, ma vi sono per effetto di una decisione autonoma di questo ordinamento giuridico. Non per effetto di un trattato, che, oltre tutto, entra in vigore a maggioranza.

³⁷ Le disposizioni di cui al paragrafo 1 dovranno acquistare efficacia nel diritto nazionale delle parti contraenti entro un anno dall'entrata in vigore del trattato, mediante disposizioni vincolanti e di natura permanente, preferibilmente costituzionale. È condizione per l'accesso all'assistenza finanziaria del MES (primo strumento di pressione sugli Stati membri, ma anche collegamento fra MES e *Fiscal Compact*). È oggetto di controllo da parte della Corte di Giustizia (vedi art. 8, secondo strumento di pressione). Le parti contraenti dovranno istituire a livello nazionale il meccanismo di correzione di cui al paragrafo 1.e) sulla base di principi comuni – predisposti dalla Commissione europea – riguardanti, in particolare, la natura, la dimensione e il quadro temporale delle azioni di correzione da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale per monitorare il rispetto delle regole.

³⁸ Per 273, TFUE: «la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso». Il *fiscal compact* sarebbe il compromesso mentre la «connessione con l'oggetto dei trattati» sarebbe supportata dai plurimi riferimenti alle procedure e alle istituzioni dell'Unione europea. Ma tutto questo è in sé discutibile, sia sul piano della connessione che sul piano del compromesso.

Si prevede che la Commissione presenti alle parti contraenti un rapporto sull'implementazione nella disciplina nazionale della regola del bilancio in pareggio e del meccanismo correttivo automatico. Qualora la Commissione ritenga esistente il mancato rispetto dell'obbligo di implementazione da parte di alcuno dei contraenti, che avrà avuto previamente la possibilità di presentare osservazioni, una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia, che si pronuncerà con sentenza. Un'analoga possibilità è offerta alle parti contraenti nei confronti delle parti inadempienti nei casi in cui le prime ravvisino la violazione dell'obbligo di implementazione da parte delle seconde, «indipendentemente dalla relazione della Commissione».

Il sindacato della Corte di Giustizia introduce un singolare cortocircuito logico: se la fonte di adeguamento si pone a livello primario, non vi sono questioni, il problema dell'adeguamento è un problema di rispetto delle obbligazioni eurounitarie da parte del legislatore nazionale. Se, però, il recepimento avviene a livello costituzionale, la Corte di giustizia può giudicare del contenuto di una norma costituzionale con riferimento al rispetto della *golden rule*. Tuttavia, le norme costituzionali possono essere oggetto di sindacato solo con riferimento ai principi supremi. La *golden rule* acquista il peso di un principio supremo?

In altre parole, la Corte di Giustizia può verificare la correttezza dell'adeguamento del livello nazionale al livello unionale per quanto riguarda le norme primarie e secondarie, perché un tanto non contrasta con il primato della Costituzione.

Ma se la Corte di Giustizia può sindacare l'adeguamento al diritto unionale a livello costituzionale, può sindacare il contenuto della Costituzione e la Costituzione può essere vincolata solo al rispetto di alcuni principi che hanno il rango di valori supremi per l'ordinamento nazionale.

Il *Fiscal compact* fa assumere alla *golden rule* il valore di un principio supremo per gli ordinamenti costituzionali degli Stati membri³⁹?

³⁹ E questo può essere considerato ancora più singolare se si osserva che le *golden rules* possono essere introdotte anche ad un livello subcostituzionale, dal momento che il livello costituzionale è consigliato (preferibilmente), ma non imposto. Di conseguenza, diventano un principio supremo per gli Stati che hanno deciso di ade-

La *golden rule*, inoltre, è definita dal *Fiscal compact* come una *permanent rule*.

È molto difficile comprendere che cosa si possa intendere per una regola il cui carattere normativo deve essere tale da resistere ad ogni istanza di cambiamento: è un concetto in contrasto con l'evidenza del potere costituente, che, di per sé, è tale perché innova e travolge le regole interne altrimenti destinate a resistere ad ogni istanza di cambiamento diversa dall'esercizio del potere costituente.

Una *permanent rule* non può che essere una regola che resiste a tutto tranne che al potere costituente.

In altre parole, definire la *golden rule* come *permanent rule* non significa esclusivamente assegnarle un rango preferibilmente costituzionale, significa chiedere agli Stati membri di introdurre un nuovo principio supremo nei propri ordinamenti.

E, in fondo, a ben vedere, significa affermare che la sostanza del potere costituente degli Stati membri è oramai l'unica decisione lasciata libera dalla *permanent rule*: la decisione di violarla consapevolmente uscendo dalla zona euro e forse, anche, dall'Unione.

Il *Fiscal compact*, in questo modo, impatta sostanzialmente sui margini di discrezionalità che residuano a livello costituzionale per le autonomie. Questi margini, oramai, non possono che riguardare le modalità tecniche di attuazione delle *golden rules* intese come *permanent rules*.

Sono queste *permanent rules* che guidano il rapporto fra l'Unione e gli Stati membri, ma anche fra gli Stati membri e le comunità autonome che li compongono.

6. E la legge cost. 1/2012?

La legge cost. 1/2012 non è, formalmente, di recepimento del *Fiscal compact*: contemporaneamente alla sua definitiva approvazione da parte del Senato, il Governo ha presentato il disegno di legge per la ratifica del *Fiscal compact*⁴⁰.

guarsi attivando una revisione della propria Costituzione, mentre hanno un livello diverso sul piano assiologico per quegli Stati che non hanno utilizzato la stessa fonte per l'adeguamento. Ma questo è possibile? Si può avere un adeguamento a doppio binario, in cui le *golden rules* acquistano un valore diverso a seconda delle scelte nazionali?

⁴⁰ Il disegno di legge per la ratifica del *Fiscal compact* è stato presentato al Senato il 3 aprile 2012 (AS 3239), assieme al disegno di legge di ratifica del trattato che

Tuttavia pone una disciplina che riguarda la stessa materia e le norme che la stessa individua in materia di pareggio di bilancio appaiono sul piano sostanziale potenzialmente oggetto di sindacato da parte della Corte di giustizia.

La legge cost. 1/2012 impatta in termini significativi sul modello di democrazia elaborabile a partire dal testo costituzionale: le innovazioni che apporta al processo di bilancio ed alla formazione delle politiche fiscali riguardano, in realtà, l'intero tessuto costituzionale. Sotto questo aspetto, la legge cost. 1/2012, forse, non ha ricevuto ancora tutta l'attenzione che merita.

Essa rappresenta l'emergere a livello nazionale di un preciso modo di intendere la democrazia, un modello nel quale le regole fiscali hanno una forza tale da costituire l'ossatura dell'indirizzo politico nazionale e sono fissate ad un livello sovranazionale.

Questo modello può essere considerato un superamento della forma di governo parlamentare, perché la funzione di indirizzo politico non risulta più dall'incontro di Parlamento e Governo e dalla loro sostanziale pariordinazione nell'adozione delle scelte qualifi-

istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES). Il Consiglio dei Ministri che ha approvato i due disegni di legge è stato il n. 20 del 23 marzo 2012, nel cui comunicato finale è scritto: «i due schemi di disegni di legge si inseriscono nel percorso congiunto che l'Italia e la Germania, durante l'incontro del 13 marzo scorso, hanno concordato di seguire al fine di ratificare i testi adottati in sede di Unione europea, relativi all'unione monetaria europea». È dello stesso periodo, il disegno di legge di ratifica della decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE che modifica l'articolo 136 del TFUE relativamente alla possibilità di istituire un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (A.S. 2914). Il 13 marzo 2012, Mario Monti ed Angela Merkel si sono incontrati a Palazzo Chigi ed hanno auspicato che i tre provvedimenti possano essere approvati rapidamente, e comunque prima della pausa estiva, dai due parlamenti nazionali. Il 28 marzo 2012, Enzo Moavero Milanesi ha dichiarato, dinanzi alla XIV Commissione permanente della Camera dei deputati: «il Governo auspica che l'iter dei tre provvedimenti possa procedere di pari passo con il Bundestag e il Bundesrat tedeschi, con l'obiettivo politico di pervenire ad un momento di ratifica ravvicinato o addirittura coincidente. Si darebbe in tal modo un forte segnale di unità e di prospettiva comune. Il momento della ratifica potrebbe inoltre essere accompagnato da audizioni del cancelliere Merkel e del Ministro tedesco delle finanze presso il Parlamento italiano e, viceversa, da un'audizione del Capo del Governo e del Ministro delle finanze italiani in Germania». Forse non è semplicemente un segnale di carattere politico, forse merita di essere considerato come l'emergere di una sovranità parlamentare che può riuscire a sopravvivere solo se trova la propria legittimazione attraverso un collegamento in continuo, alla maniera di una centralina elettrica, con gli altri parlamenti nazionali.

canti la formazione della volontà direttiva dello Stato⁴¹, ma è in gran parte condizionata da scelte di natura "fiscale" che stanno al di sopra della possibilità di autodeterminazione tanto del Governo che del Parlamento. Si ha, in altre parole, una volontà direttiva che solo apparentemente è espressione della volontà statale, ma che, sostanzialmente, dipende da scelte in grado di eterodeterminarne il contenuto, condizionando perfino l'espressione dei diritti sociali ed il rapporto fra lo Stato centrale e le autonomie e, quindi, entrando molto in profondità nella forma di Stato.

La democrazia nazionale, in questo modello, appare sempre più emarginata e la stessa enfasi con cui le istituzioni unionali, e particolarmente il Parlamento europeo, introducono il concetto di *ownership* per qualificare il ruolo dei parlamenti e dei governi nazionali appare sottolineare proprio una sorta di *slavery* sempre più accentuata dalle recenti evoluzioni della *governance* europea dell'economia.

È un fenomeno sempre più accentuato e non è semplice comprendere il ruolo della legge cost. 1/2012, che si pone in termini ambigui. Da una parte, appare come un tentativo di resistenza alle ingerenze eurounitarie, sembra nascondere sotto l'apparenza di un pronto adeguamento alle richieste di una maggiore disciplina di bilancio il desiderio di fuggire la sostanza di questi vincoli, introducendo numerose modifiche alle disposizioni di cui si proclama la fedele traslitteratrice. Dall'altra parte, la legge cost. 1/2012 modifica profondamente, e forse per certi versi irreversibilmente, il ruolo di Parlamento e Governo, segna un nuovo modo di intendere la politica nazionale, non più come titolarità della funzione di indirizzo politico, ma come alta amministrazione di scelte inevitabili a livello nazionale e solo parzialmente discutibili a livello unionale. Rappresenta la capitolazione di uno Stato sull'orlo della crisi del debito sovrano ai suoi creditori e segna la distanza dai tentativi di diverse riforme costituzionali. Vi è una distanza epocale fra la sostanza costituzionale della legge cost. 1/2012 ed il tentativo di riforma della Costituzione che, secondo la logica del minimo indispensabile contrapposta al massimo possibile, ha cercato di portare avanti la Bozza Violante. La Bozza Violante costituisce l'estremo tentativo di

⁴¹ M. LUCIANI, *Forme di governo*, in *Enc. Diritto*, V aggiornamento, Milano, 2011.

rivitalizzare il sistema dei partiti, la singolare forma di governo oggetto delle riflessioni di Elia e di Luciani, per richiamare le due voci enciclopediche maggiormente citate sull'argomento, nate con l'ambizione di spiegare l'anomalia italiana. La legge cost. 1/2012 sotto il vestito di un adeguamento costituzionale ai vincoli posti dalle regole unionali al bilancio dello Stato rappresenta il tentativo di sciogliere l'anomalia italiana nella disciplina europea, di dissolverla.

Le due riforme, quella tentata e forse affossata dall'ulteriore degenerazione del sistema dei partiti segnata dall'ultima tornata elettorale e quella portata a termine, nell'ombra silenziosa dell'opinione pubblica e di una attenzione troppo focalizzata sui tecnicismi per metterne in luce la sostanza materiale, da un governo tecnicamente politico, appaiono due modi diversi di intendere lo spirito dei tempi e, nello stesso tempo, di considerare la democrazia. Rappresentano in un certo senso l'emergere di una silenziosa, umbratile lotta fra due democrazie diverse: una che continua a credere nella possibilità di costruire la volontà direttiva dello Stato attraverso la rappresentanza e l'altra che considera la formazione della volontà direttiva dello Stato una questione di *ownership*, nella quale ciò che conta è il rispetto di una serie di regole fiscali, nel cui ambito la politica si fa inesorabilmente alta amministrazione di un sistema di vincoli così complesso da poter essere interpretato in chiave tecnocratica.

Ciò che davvero colpisce di questa lotta è il silenzio nel quale si svolge. Un silenzio che sembra essere fatto di inconsapevolezza e disinteresse, un silenzio che, forse, più di altre cose esprime il senso di questa lotta perché chiede di non partecipare alle scelte che riguardano la formazione della volontà direttiva dello Stato, chiede soltanto che queste scelte continuino a garantire un ragionevole livello di godimento dei diritti civili e sociali che le libertà politiche hanno saputo costruire.

Questo silenzio ha il sapore dell'atimia, di quella condanna che segnava per i greci la perdita totale di ogni diritto civile e politico e che era comminata dalla Costituzione degli ateniesi a carico di colui che in una guerra civile non prendeva posizione né a favore dell'una né dell'altra parte⁴².

⁴² ARISTOTELE, Costituzione degli ateniesi, VIII, cit. in M.L. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Bari, 2010, part. 30.

Atimia però nel linguaggio medico è l'assenza di sentimenti, di stimoli affettivi caratteristica della sindrome schizofrenica e questa evoluzione del significato della parola rende l'idea del cambiamento che potrebbe subire il significato della democrazia a causa di una mutazione costituzionale segnata dall'indifferenza in cui si svolge.

L'assenza di una partecipazione del popolo al dialogo sull'evoluzione della democrazia può condurre a una democrazia che condanna alla perdita delle libertà politiche.

Sicuramente non è la prima volta che accade, ma forse questa volta potrebbe accadere in una maniera in cui non era mai avvenuto prima.

È questa atimia che circonda il ruolo dell'unità nazionale, fra integrazione sovranazionale ed autonomie: l'unità nazionale va lentamente dissolvendosi nella sovranità tecnica ascendente imposta dalle necessità della crisi dei debiti sovrani ed il suo dissolversi trascina nell'ombra anche le autonomie, che da tempo hanno perso la sostanza etica e morale che avevano nella costruzione costituente per divenire mere amministratrici dei vincoli unionali imposti da una politica sempre più guidata dai mercati e dagli indici tradotti in regole numeriche.